



Estudio de caso

Federalismo de emergencia: Sonora ante la pandemia del COVID-19¹

Emergency Federalism: Sonora in the Face of the COVID-19 Pandemic

Rafael Ramírez Villaescusa²

Sumario: I. Introducción II. Antecedentes III. Repercusiones de la Pandemia en Sonora. IV. Marco Jurídico y Constitucional Previo a la Pandemia V. Cronología de las Medidas Adoptadas VI. Reformas Legislativas a Causa del COVID-19 VII. Federalismo y Pandemia: Reflexiones Finales VIII. Conclusiones

Resumen

En la presente investigación se expone cuál era el marco jurídico y constitucional para la actuación de las autoridades sonorenses en una situación de emergencia como la que se presentó a raíz de la pandemia del COVID-19. Asimismo, se hace una descripción cronológica y detallada de las medidas que desde el punto de vista normativo se implementaron a fin de hacer frente a la emergencia. El trabajo, en su parte final, reflexiona a partir de los siguientes cuestionamientos: ¿el marco jurídico en el Estado de Sonora contenía las previsiones necesarias para hacer frente, de manera ordenada y eficaz, a un fenómeno como el de la pandemia del Covid-19?, y ¿El derecho creado en este período dotó a las autoridades de la capacidad de reaccionar adecuadamente frente a la emergencia? Al respecto se concluye que si bien existían disposiciones que le otorgaban cierto margen de maniobra al Ejecutivo estatal, su eficacia se veía seriamente limitada por las acciones u omisiones que desde el ámbito federal se presentaron.

Palabras clave: federalismo, emergencia, COVID-19, repercusiones en Sonora

¹ Recibido: 29/02/2024

Aceptado: 28/04/2024

² Docente Investigador TC de la Universidad de Sonora. Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid.

<https://orcid.org/0000-0001-8138-498X>; rafael.ramirez@unison.mx



Abstract

This research presents the legal and constitutional framework for the actions of the Sonoran authorities in an emergency situation such as the one that arose from the COVID-19 pandemic. It also provides a chronological and detailed description of the measures that were implemented from a normative point of view to face the emergency. The work, in its final part, reflects on the following questions: Did the legal framework in the State of Sonora contain the necessary provisions to face, in an orderly and effective way, a phenomenon like the Covid-19 pandemic? And did the law created in this period equip the authorities with the ability to react appropriately to the emergency? In this regard, it is concluded that while there were provisions that gave the state executive some room for maneuver, its effectiveness was seriously limited by the actions or omissions that were presented from the federal sphere.

Keywords: COVID-19, federalism, emergency, repercussions in Sonora

*“All men of sense will agree in the
necessity of an energetic Executive”*

A. Hamilton

I.- INTRODUCCIÓN

La pandemia del Covid-19 ha sido el principal reto que en materia de salud ha enfrentado la comunidad internacional en las últimas décadas. En México, voces de lo más autorizadas apuntaron la respuesta tardía y ausencia de liderazgo del Gobierno de la República para enfrentar el problema. Lo anterior dio paso a que fueran los gobiernos de las entidades federativas los que, en un principio, llevaran el liderazgo en la adopción de medidas y estrategias orientadas a enfrentar la amenaza de este nuevo virus. Algunas de estas acciones tuvieron que ver con el ejercicio de facultades legislativas y/o reglamentarias. El estado de Sonora no fue la excepción. En este trabajo señalaremos cuál era el marco legal para la actuación de las autoridades estatales ante la pandemia, cuáles fueron las principales

medidas adoptadas y finalmente, haremos un balance de su pertinencia frente a esta grave situación.

II.- ANTECEDENTES

El 31 de diciembre de 2019 la oficina de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en la República Popular de China, tuvo conocimiento de varios casos de neumonía con etiología hasta ese momento desconocida en la ciudad de Wuhan. El 7 de enero de 2020, el gobierno Chino identifica como causante de dichos padecimientos un nuevo tipo de Coronavirus, mismo que en ese momento fue bautizado como *2019-nCov*.³ El 9 de enero se registra la primera muerte confirmada a causa de la nueva enfermedad.

El 13 de enero del mismo año, el Ministerio de Salud Pública de Tailandia confirma el primer caso de importación del *Covid-19*, mismo que en los próximos días habría de extenderse a Japón y Corea del Sur. El 21 de enero, se confirma el primer caso de importación en los Estados Unidos de Norteamérica. Para el 24 de enero se confirman los primeros casos en Europa. El 10 de febrero el número de muertes ocasionadas por la nueva enfermedad superaba las 1000, con un total de 42,500 casos confirmados a lo largo del mundo.⁴

El 28 de febrero se reportaron oficialmente los dos primeros casos de *Covid19* en México. Se trataba de casos de importación. Para el 1 de abril el acumulado de casos en la República Mexicana era de 1,094 con un total acumulado de 28 muertes y el nivel de transmisión ya era comunitario.⁵ En el caso del Estado de Sonora, fue el 17 de marzo cuando el Secretario de Salud en la entidad oficializó el primer caso de la enfermedad. Al 31 de agosto del 2020, fecha de corte para el presente trabajo, el acumulado de casos en el estado de Sonora era de 28,622, con un total de 2,686

³ Aunque la terminología apropiada refiere al SARS-Cov-2 como el coronavirus 2 del síndrome respiratorio agudo severo y al Covid-19, como la enfermedad que este puede causar, a efectos de simplificación en adelante nos referiremos en términos genéricos al Covid-19 englobando a ambos.

⁴ Al respecto véanse los reportes de situación de la organización mundial de la salud disponibles en: <https://www.who.int/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports> (última consulta: 23 de agosto de 2020).

⁵ Fueron 3 las fases de evolución de la pandemia definidas por el gobierno mexicano: importación de casos, transmisión comunitaria y etapa epidemiológica. En la primera etapa se trata de pocos casos y todos ellos contraídos fuera del país. En el segundo, comienzan a darse contagios dentro del país y en el tercero se entra a una fase de incremento acelerado en los contagios. Las medidas de prevención y control van aumentando conforme las distintas etapas evolucionan.

decesos.⁶ Lo anterior representaba una letalidad del 9.4% tomando como referencia solamente aquellos casos registrados por la estadística oficial.⁷

III.- REPERCUSIONES DE LA PANDEMIA EN SONORA

La inminente llegada de la Pandemia al Estado de Sonora, a principios del mes de marzo de 2020, generó como es fácil comprender, gran preocupación en la población. El estado de ánimo imperante se vio además agravado por la pasividad mostrada por el Gobierno Federal, sobre todo ante su reticencia de convocar al Consejo de Salubridad General de la República, autoridad constitucional en materia de salubridad general y dependiente directo del Presidente de la República.⁸ Esta situación llevó a que diversos gobernadores -entre ellos la Gobernadora Claudia Pavlovich- comenzarán a emitir medidas orientadas a la protección de la población ante la llegada de la pandemia.

Es menester señalar que la actuación de cualquier autoridad estatal, al igual que las del ámbito federal, estará limitada por el principio de legalidad. Lo anterior significa que aún en situaciones extraordinarias y de emergencia, como lo es el caso de la pandemia, su actuación deberá supeditarse al orden constitucional y legal vigente. Por tanto, resulta pertinente preguntarnos: ¿cuáles eran los mecanismos constitucionales (facultades, órganos, procedimientos) para situaciones de emergencia previos a la pandemia? y ¿qué leyes reglamentaban las situaciones de emergencia en la entidad? A partir de responder estas preguntas, podremos dimensionar de una mejor forma, la manera en la que el Ejecutivo estatal y otros órganos de gobierno en la entidad, utilizaron los resortes de legalidad existentes para disponer de acciones que les permitieran enfrentar esta situación sin precedente.

IV.- MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL PREVIO A LA PANDEMIA

⁶ Al respecto puede consultarse el sitio web: <https://covid19data.unison.mx/> (última consulta el 02/09/2020).

⁷ Sin embargo, en términos reales la letalidad es menor debido a dos circunstancias: los casos asintomáticos y los detectados mediante exámenes de laboratorio privado no hallan registro en la estadística oficial.

⁸ Al respecto, un sector de la opinión pública pensaba que el presidente Andrés Manuel López Obrador estaba más interesado en ganar el mayor tiempo posible para continuar con una serie de giras a lo largo del territorio nacional, con el fin de entregar apoyos, promocionar sus políticas y no afectar el desarrollo de algunas obras consideradas como prioritarias. Al respecto véase: Cossío Díaz, José Ramón, "Connotaciones del coronavirus", *Hechos y Derechos*, México, núm. 56, marzo-abril de 2020 y Salazar Ugarte, Pedro, "Cuando la realidad se impone", *Hechos y Derechos*, México, núm. 56, marzo-abril de 2020.

Por principio de cuentas, es importante señalar que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora (CPES), no contenía en su texto disposición alguna que nos hablara expresamente sobre situaciones de emergencia o de contingencia. Sin embargo, el artículo 79 de esta ley fundamental, establece dentro de las facultades y obligaciones del gobernador:

II.- Velar por la conservación del orden, tranquilidad y seguridad, así como promover e inducir en el Estado, el progreso económico, social, político y cultural y, en general, el bienestar de la población en todos los órdenes, procurando que sea compartido y equilibrado entre centros urbanos y rurales, conforme a los principios de justicia y seguridad jurídica y a los planes y programas del Gobierno; y

XXX.- Dictar las medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salubridad pública general del Estado.

Para cumplimentar tales obligaciones, el Ejecutivo estatal, siguiendo el citado precepto, puede promulgar leyes, decretos y acuerdos, ejecutarlos y hacer que se ejecuten y formar en lo administrativo los reglamentos que se necesiten para su observancia. Huelga decir, que el Ejecutivo del Estado en su facultad reglamentaria, está limitado por los principios de jerarquía y reserva de ley. Finalmente, y para que estas acciones puedan surtir efectos legales, el artículo 82 de la Constitución sonorense establece como requisito el refrendo del Secretario de Gobierno en la entidad.⁹

En el caso de la pandemia del Covid19 y con este soporte constitucional, podemos identificar 2 normas de suma relevancia en cuanto a la reglamentación de la situación de emergencia suscitada:

- a) Ley de Salud para el Estado de Sonora (LSES); y
- b) Ley de Protección Civil del Estado de Sonora (LPCS)

Por lo que respecta a la LSES, esta norma en su artículo 5 otorga el estatus de autoridad sanitaria en la entidad a: I.- El gobernador del Estado; II.- La Secretaría de Salud Pública del Estado; III.- Los Servicios de Salud de Sonora; y IV.- Los ayuntamientos, en la esfera de su jurisdicción. Por otro lado y por lo que a distribución de competencias refiere, la citada norma en las fracciones VI y VII del

⁹ Dichas facultades son desarrolladas mediante los artículos 6 y 14 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.

artículo 15, establece que en materia de salubridad general, corresponde al Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Salud en la entidad: vigilar y hacer cumplir en la esfera de su competencia la Ley General de Salud,¹⁰ la propia LSES, así como cualquier otra disposición aplicable y ejercer las funciones de regulación y control sanitario en materia de salubridad general que correspondan al Estado.

Asimismo, y como se advertirá de la cronología de medias adoptadas, el artículo 108 de esta norma, otorga la facultad a las autoridades sanitarias en la entidad para ordenar, por causas de pandemia, la clausura temporal de locales o centros de reunión de cualquier índole. Por otro lado, el artículo 272 define a las medidas de seguridad sanitaria como aquellas disposiciones dictadas por la Secretaría de Salud y los municipios que, en el ámbito de sus competencias, estén orientadas a la protección de la salud de la población. En este sentido, el artículo 273 enuncia las medidas de seguridad sanitaria entre las que destacan: el aislamiento, la cuarentena, la suspensión de trabajos o servicios y en general todas aquellas de índole sanitaria, que a juicio de las autoridades sanitarias en la entidad eviten que se causen o continúen causando riesgos o daños a la salud. Finalmente, y por lo que tiene que ver a la suspensión de trabajos y servicios, el artículo 281 destaca que esta será total o parcial y se aplicará por el tiempo que resulte estrictamente necesario para corregir las irregularidades que ponen en peligro la salud de la población.

En cuanto a la LPCS, esta norma en su artículo 90 establece como medidas de seguridad, entre otras: la suspensión de actividades, obras o servicios; la restricción de actividades cuando así se requiera para la prevención y control de situaciones de riesgo, emergencia, siniestro o desastre, así como aquellas que determine el titular del Poder Ejecutivo y que se encuentren orientadas a evitar que se generen o se sigan causando riesgos, daños o desastres a la población. Finalmente, el artículo 91 de la norma en comento señala que en casos de riesgo inminente y sin perjuicio de la declaratoria correspondiente al Ejecutivo, la coordinación estatal de protección civil y los ayuntamientos podrán de manera inmediata adoptar las medidas de seguridad conducentes, a fin de proteger la vida de las personas, sus bienes, la planta productiva y el ambiente, así como para garantizar el funcionamiento de los servicios vitales de la comunidad. El mismo precepto establece que dichas medias tendrán la duración estrictamente necesaria para la corrección de las irregularidades presentadas.

Este fue el andamiaje constitucional y legal, a través del cual la titular del Poder Ejecutivo en el Estado de Sonora dio respuesta a la llegada y dispersión de la

¹⁰ Recordemos que la salubridad general se considera una materia concurrente entre la federación y los estados. Sobre ello ahondaremos más adelante.

pandemia en la entidad. Lo anterior, sin menoscabo de las acciones que en el marco de su propia normatividad y competencia implementaron otros poderes y órganos constitucionales autónomos. De un amplio conjunto de dichas acciones damos cuenta en la siguiente cronología.¹¹

V.- CRONOLOGÍA DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

Con fecha 17 de marzo y coincidiendo con el primer caso de Covid-19 en la entidad, se publica en el Boletín Oficial del Estado (BOE) de Sonora un acuerdo emitido por la titular del Poder Ejecutivo en la entidad, en el que se ordena la suspensión de clases, trabajos y servicios en escuelas de educación básica, media superior y superior, entre otras modalidades. Asimismo, en el citado acuerdo se faculta a los titulares de las dependencias de la Administración Pública Directa y Paraestatal para tomar medidas con el objeto de prevenir la propagación del Covid19.¹² Finalmente y también en el citado instrumento se dicta como recomendación preventiva para los sectores económico y social en la entidad, una estrategia de confinamiento voluntario denominada “Quédate en casa”.

Estas primeras acciones estaban claramente orientadas hacia una estrategia de distanciamiento social que, al reducir la interacción entre individuos, buscaba disminuir el ritmo de contagio de la nueva enfermedad. Al tenor de ello, la Secretaría de Hacienda en la entidad, reaccionó a través de la suspensión de actos de fiscalización del cumplimiento de obligaciones fiscales y con la determinación de que el período comprendido entre el 23 de marzo y el 19 de abril sería considerado como inhábil.¹³ La suspensión de dichos actos y el período considerado como inhábil fueron en lo sucesivo prorrogados hasta el 29 de mayo.¹⁴ Por otro lado, el

¹¹ Este trabajo solo recoge aquellas medidas que fueron publicadas en el Boletín Oficial del Estado. Por razones de espacio, se omite el caso de los municipios, mismo que esperamos poder desarrollar en otro trabajo, al igual que lo relacionado con la repercusión de la pandemia en materia de justicia digital.

¹² Entre dichas medidas destacan el trabajo en casa y el teletrabajo. Pudiendo determinarse por parte de los titulares de las citadas dependencias aquellas actividades esenciales que requieran de trabajo presencial, estableciendo la posibilidad de modificar horarios, asignar guardias, etc. Asimismo, se estableció que no deberían asistir a los centros del trabajo aquellas personas que pertenecieran a grupos con algún tipo de vulnerabilidad como madres cuyos hijos se encontraran cursando la educación inicial, preescolar y primaria, adultos mayores a 60 años, así como personal con enfermedades crónicas y padecimientos que debilitaran el sistema inmunológico. Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 22, Secc. II. Martes 17 de marzo de 2020.

¹³ Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 22, Secc. II. Martes 17 de marzo de 2020.

¹⁴ Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 31. Jueves 16 de abril de 2020; Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 36, Secc. I. Lunes 04 de mayo de 2020.

pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora, determinó que durante el período comprendido del 18 al 30 de marzo, quedaría suspendida la actividad jurisdiccional y que, por tanto, no correrían términos. Dicha suspensión se prorrogó hasta el 3 de agosto.¹⁵

Por otro lado, y en idéntica fecha, el Instituto de Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de datos Personales (ISTAI), acordó la suspensión de los términos legales y de labores físicas dentro de sus instalaciones durante el período comprendido entre el 18 de marzo y el 20 de abril.¹⁶ Dicha suspensión fue mantenida y ampliada hasta el 29 de junio.¹⁷ Finalmente, los plenos de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje en el Estado, así como de las Juntas Especiales en los municipios de Ciudad Obregón, Nogales y Hermosillo, acordaron suspensión de actividades y términos entre los días 17 y 18 de marzo, mismas que fueron reanudadas el 10 de agosto.¹⁸

El 19 de marzo, el Consejo Estatal de Salud (CES)¹⁹ realiza una primera reunión extraordinaria en la que, entre otras cosas, aprobó recomendar al Ejecutivo elevar a nivel de acuerdo la estrategia de distanciamiento social que incluía el plan de contingencia quédate en casa y que venía siendo socializada por autoridades laborales y de salud. Asimismo, el Consejo también aprobó recomendar al Ejecutivo “implementar las acciones necesarias para la emisión de una declaratoria de

¹⁵ Acuerdos del pleno con fechas: 17 de marzo, 26 de marzo, 13 de abril, 4 de mayo, 26 de mayo y 25 de junio, esta última publicada en el BOE con fecha 29 de junio (Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 52, Secc. I.).

¹⁶ Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 22, Secc. III. Martes 17 de marzo de 2020.

¹⁷ Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 33, Secc. I. Jueves 23 de abril de 2020; Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 44, Secc. I. Lunes 01 de junio de 2020 y Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 52, Secc. II. Lunes 03 de agosto de 2020; Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI, Número 11, Secc. I. Jueves 06 de agosto de 2020; y Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI, Número 12, Secc. I. Lunes 10 de agosto de 2020.

¹⁸ Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI, Número 9, Secc. I. Jueves 30 de julio de 2020; Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI, Número 10, Secc. I. Jueves 30 de julio de 2020.

¹⁹ No obstante que en diversos Decretos del Ejecutivo se le señala como máxima autoridad local en materia de salud, el Consejo Estatal de Salud en el Estado de Sonora, en los términos del artículo 5 de las LSES, no se considera autoridad sanitaria en la entidad. De hecho, no se encuentra contemplado por la referida norma, como tampoco por la CPES. Su fundamento jurídico proviene de un Decreto del Ejecutivo con fecha 25 de junio de 1998, en el que se le crea como un organismo de coordinación y asesoría del gobierno del Estado, así como para la promoción de la participación ciudadana en el mejoramiento de la salud. Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CLXI, Número 51, Secc. I. Jueves 25 de junio de 1998.

emergencia”, a fin de “robustecer el plan de contingencia para la prevención, atención y control de Covid-19”.²⁰

Atendiendo a lo anterior es que, ese mismo día, el Ejecutivo Estatal publicó en el BOE el “Acuerdo por el que el Consejo Estatal de Salud Pública recomienda al Ejecutivo estatal elevar a nivel de acuerdo la estrategia de distanciamiento social, que incluye el plan de contingencia quédate en casa que establece medidas de prevención a la población en general, así como la recomendación de fomentar la sana distancia entre los individuos”.²¹ Entre las principales acciones que dispuso el citado acuerdo destacan las siguientes: la Secretaría de Salud establecería las bases y mecanismos para que los centros de reunión y espectáculos suspendieran actividades a partir del 20 de marzo y hasta el 20 de abril. Dicha suspensión también se haría aplicable a guarderías y centros de cuidado infantil. Asimismo, dispuso que Dependencias, Entidades y Órganos desconcentrados de la administración pública estatal, efectuaran las acciones necesarias en materia de distanciamiento social, mismas que requerían de la suspensión de plazos y términos legales en distintas dependencias.

Finalmente, el citado acuerdo señaló que, tratándose de los sectores esenciales de la economía, de la industria maquiladora, el comercio y otras ramas industriales y en función de la progresividad de la pandemia, deberían de atender la estrategia “Quédate en casa” y señaló que serían las Secretarías de Economía y del Trabajo, quienes tendrían la tarea de sensibilizar a dichos sectores sobre estas medidas. Es pertinente apuntar que, tratándose de los sectores productivos, el acuerdo carecía de fuerza vinculatoria y que hasta ese momento no se tenía una definición clara sobre qué entender por “sectores esenciales de la economía”.

El 23 de marzo,²² la Secretaría de la Contraloría General y la Coordinación Estatal de Protección Civil, publicaron acuerdos mediante los cuales suspendieron plazos y términos legales como medida preventiva frente al Covid-19.²³ En el mismo

²⁰ Primera Reunión Extraordinaria 2020 del Consejo Estatal de Salud. Acuerdo. Marzo 19 de 2020. http://salud.sonora.gob.mx/images/comite-estatal-salud/ACUERDOS_FINAL_FIRMADOS_2020_03_19.pdf

²¹ A nuestro juicio, título del acuerdo no resulta adecuado, dado que el CESP no cuenta con facultades para publicar en el BOE y, además, toda vez que lo que el Ejecutivo está haciendo es ordenar se eleve a la categoría de acuerdo, la recomendación recibida por parte el CESP.

²² Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 24, Sección II y Sección IV. Lunes 23 de marzo de 2020.

²³ En el caso de la Secretaría de la Contraloría General, la suspensión de plazos y términos se prorrogó de forma indefinida mediante acuerdo publicado en el BOE con fecha 16 de abril (Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 31, Sección I). En idéntico sentido fue la prórroga tratándose de la Coordinación Estatal de Protección Civil, sustentada

sentido y fecha, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana publicó en el BOE el acuerdo JGE08/2020 mediante el cual, a partir del 24 de marzo, se suspendieron plazos y actividades del personal en las oficinas del instituto. La suspensión de plazos se sostuvo hasta el 10 de julio²⁴ Finalmente, el 24 de marzo el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización hizo lo propio respecto de los plazos y términos relacionados con su actividad.²⁵

El 25 de marzo y atendiendo a la recomendación realizada por el Consejo Estatal de Salud Pública, la gobernadora Claudia Pavlovich publicó en el BOE el “Decreto por el que la Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, emite la Declaratoria de Emergencia y Contingencia Sanitaria Epidemiológica y por el que se dictan las medidas urgentes encaminadas a la Conservación y Mejoramiento de la Salubridad Pública General del Estado de Sonora y en donde se ordenan diversas acciones para Prevenir, Controlar, Combatir y Erradicar la Existencia y Transmisión del Covid-19”. Se trató, en el caso de Sonora, del principal instrumento jurídico para el combate a la pandemia, emitido hasta el 31 de agosto de 2020, fecha de corte para el presente trabajo.²⁶

El citado Decreto estableció los siguientes ejes rectores para la prevención, control, combate y erradicación del COVID19: 1) Resguardo en casa y distanciamiento social, a fin de lograr el decrecimiento de la curva de contagios y evitar el colapso hospitalario; 2) Garantizar el desarrollo de actividades esenciales;²⁷ 3)

mediante los acuerdos publicados en el BOE el 20 de abril (Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 32, Sección I) y el 1 de junio (Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 44, Sección I).

²⁴ Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 24, Secc. III. Lunes 23 de marzo de 2020. Dicho acuerdo fue prorrogado a través del similar acuerdo JGE09/2020 de 20 de abril (Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 32, Sección I) y fue levantado con la publicación del acuerdo JGE10/2020 de 13 de julio (Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI, Número 4, Secc. I.).

²⁵ “Acuerdo mediante el cual se suspenden los plazos y términos relacionados con las actividades del Instituto superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora, derivado de la contingencia del Covid-19” (Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Edición Especial. Martes 24 de marzo). Dicho acuerdo fue prorrogado hasta el 29 de mayo, mediante similar de 16 de abril (Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 31, Sección I. Jueves 16 de abril).

²⁶ El Decreto se encuentra fundamentado en la Fracción XXX del artículo 79 de la CPES, misma que establece dentro de las facultades y obligaciones del Gobernador: “Dictar las medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salubridad pública general del Estado”. Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Edición Especial. Miércoles 25 de marzo de 2020.

²⁷ Se identificaron como actividades esenciales los servicios de: “producción y distribución de agua potable o purificada, incluyendo infraestructura relacionada a garantizar el suministro de agua, energía eléctrica, recolección, producción, transportación y venta de alimentos; producción y venta de medicamentos y equipo médico; producción y distribución

Establecimiento de programas alimentarios para la población con mayor grado de vulnerabilidad; 4) Generación de condiciones para la recuperación económica;²⁸ y 5) Accesibilidad a los servicios de gobierno desde casa.²⁹

A fin de cumplimentar lo dispuesto en el primero de los ejes rectores se dispusieron una serie de acciones que semiparalizaron a los sectores privado y gubernamental. Entre las principales acciones destacaron la suspensión de actividades y reuniones en dependencias de la administración pública directa y paraestatal,³⁰ así como la suspensión de labores en municipios, cierre de guarderías y cancelación de permisos para eventos públicos o privados.³¹

En el ámbito privado la más trascendente, por su impacto económico, fue la que implicó el cierre de negocios y establecimientos considerados no esenciales. En este sentido, el Decreto señaló como obligación de los empleadores el implementar las medidas que resultaran necesarias para garantizar la inasistencia del personal al centro de trabajo, salvaguardando los correspondientes derechos laborales. Esto significó una dura carga a las pequeñas y medianas empresas, dando como resultado una pérdida de alrededor de 39 mil empleos a la fecha de corte del presente trabajo.³² Huelga decir que los sectores del turismo y los servicios fueron

de gas, gasolina y diésel; comunicaciones o servicios asociados, análogos o similares, incluyendo sucursales relacionadas a dichos servicios, televisión de paga, transporte público en general local o foráneo, plataformas de transporte privado, servicios médicos en cualquier especialidad, hospitales, clínicas o centros de tratamiento de aspectos inherentes a la salud o cuidado de las personas, clínicas de rehabilitación o servicios análogos, farmacias, boticas o servicios similares, transporte o venta de productos de primera necesidad, servicios públicos como recolección de basura, seguridad pública, servicios públicos esenciales, entre otras actividades que puedan considerarse de manera enunciativa y no limitativa, y que por sus características no puedan dejar de ser prescindibles”.

²⁸ Entre las principales destacan las siguientes: “medidas de apoyo a través de la exención y prórroga de pagos de impuestos, derechos y aprovechamientos; fondos para obra pública, que permitan inversión pública para reactivar la economía; identificar fondos y flexibilizar reglas de operación para el apoyo de la pequeña y mediana empresa; identificar programas no esenciales para reorientar fondos hacia programas de reactivación económica”.

²⁹ Al respecto se puso a disposición ciudadana el teléfono 6621083200 como punto de contacto para que los ciudadanos tuvieran acceso a la atención de 461 trámites y servicios.

³⁰ Salvo las de carácter esencial para los fines del Decreto.

³¹ Artículo 4 del Decreto.

³² Al respecto, recordemos que el Gobierno Federal, a través del “Acuerdo de acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor” buscó evitar que la pandemia se considerara “contingencia sanitaria”, por las implicaciones que en materia de suspensión de relaciones laborales y forma de pagar a los trabajadores ocasionaría. Cossío Díaz, José Ramón, “Acuerdos para la pandemia en México”, *Hechos y Derechos*, México, núm. 56, marzo-abril de 2020.

los más afectados al decretarse el cierre de casinos, bares, cines, centros y clubes sociales, entre otros.

Una preocupación manifiesta en el citado instrumento es la correspondiente al incremento de los precios, sobre todo a causa del posible acaparamiento de mercancías. En este sentido, el Decreto dispuso que las personas dedicadas a la comercialización de productos de la canasta básica deberían adoptar las medidas necesarias para garantizar la estabilidad de precios. Finamente y dentro de los ámbitos más polémicos destaca la obligación de las personas para permanecer en casa si no se contaba con alguna causa urgente o imprescindible para salir, así como el evitar permanecer en parques y lugares públicos.

Por lo que respecta al incumplimiento de estas obligaciones, el Decreto en los términos de los artículos 285 y 286 de la Ley de Salud para el Estado de Sonora,³³ previó la posibilidad de la aplicación de sanciones administrativas, facultando a la Secretaría de Salud para solicitar el auxilio de la Secretaría de Seguridad Pública y de las policías municipales, contemplando además la posibilidad del uso de la fuerza. Cabe señalar que, en el caso de las restricciones impuestas al tránsito, el Estado en la mayor parte de las ocasiones decidió no actuar de forma coactiva.

Otro aspecto de relevancia contemplado en el Decreto, es la autorización otorgada al Secretario de Hacienda, en los términos de los artículos 79, Fracción XII de la CPES y 19 Bis G de la Ley del Presupuesto de Egresos y Gasto Público Estatal, para transferir, reasignar o ampliar los montos originales asignados a programas en el presupuesto de egresos 2020, en la atención de la pandemia, por tratarse de un “agente perturbador...que puede generar un daño a la población, bienes y entorno, en grado de emergencia o desastre”. Asimismo, se previó la posibilidad de que los fideicomisos en los que participara el Gobierno del Estado destinaran recursos para mitigar el impacto negativo de la pandemia en la salud, la economía, la productividad, el consumo o el empleo.

Por lo que respecta al eje rector número 4, relacionado con la generación de condiciones para la reactivación económica, el Decreto, en su artículo 10, dispuso

³³ “Artículo 285.- Las violaciones a los preceptos de esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones que emanen de ella, serán sancionadas administrativamente por las autoridades sanitarias estatales o municipales, según corresponda, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal en que se incurra”.

“Artículo 286.- Las sanciones administrativas que se podrán aplicar, según la gravedad de la falta serán: I.- Amonestación con apercibimiento; II.- Multa; III.- Clausura temporal o definitiva, que podrá ser parcial o total; y IV.- Arresto hasta por veinticuatro horas”.

una serie de medidas que se cumplimentaron a través de actos posteriores.³⁴ Entre las principales destacan las siguientes:

- a) Exenciones temporales y prórrogas de impuestos y derechos estatales: exención temporal del 50% en el pago de impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal para las empresas con 50 empleados o menos; exención temporal del 100% en el pago de impuesto por la prestación de servicios de hospedaje; prórroga para pago de derechos de expedición, canje o revalidación de placas de transporte privado; prórroga para el pago de los servicios por la expedición, revalidación y canje de licencias para la venta de bebidas con contenido alcohólico; exención temporal del 50% en el pago de derechos registrales por inscripción de vivienda.
- b) Suspensión temporal del pago de créditos otorgados por la Financiera para el Desarrollo Económico de Sonora (FIDESON), sin cobro de intereses ordinarios o moratorios;
- c) Suspensión temporal del pago de créditos educativos otorgados por el Estado, sin cobro de intereses ordinarios o moratorios;³⁵
- d) Suspensión de los actos y plazos de fiscalización de parte de autoridades locales;
- e) Implementación de un programa de microcréditos con tasas de interés preferenciales para micronegocios;
- f) Implementación de Fondos Estatales para esquemas de garantías para el financiamiento sectorial, en coordinación y potenciado por NAFINSA;
- g) Establecimiento de estímulos fiscales temporales al empleo e inversión a través de PROSONORA;

³⁴ En este sentido el 26 de marzo fueron publicadas en el Boletín Oficial del Estado las “Reglas de operación mediante las cuales se implementará el ejercicio y aplicación de los estímulos fiscales en materia de contribuciones y derechos estatales, con la finalidad de atender la situación de emergencia y contingencia sanitaria-epidemiológica y hacer frente a los efectos económicos que de las medidas instrumentadas se deriven” (Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 25, Sección III. Jueves 26 de marzo de 2020). Dichas reglas fueron prorrogadas a través de acuerdos publicados el 7 de mayo y el 1 de junio (Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 37, Secc. I., y Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 44, Secc. I.).

³⁵ Esta disposición fue cumplimentada mediante la publicación en el BOE de las “Reglas de operación del programa para suspender temporalmente el pago de créditos educativos otorgados por el Estado, sin cobro de intereses ordinarios o moratorios”. (Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 26, Sección I. Lunes 30 de marzo de 2020). Esta disposición fue prorrogada durante todo el mes de mayo por la similar del 11 de mayo de 2020. (Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 38, Sección I. Lunes 11 de mayo de 2020).

- h) Acelerar el pago de adeudos a MIPYMES proveedoras del Gobierno del Estado.

Asimismo, el Decreto en su artículo 12, estableció que se habrían de validar las medidas dictadas por el Consejo Estatal de Salud al momento de la publicación del decreto, así como todas las sucesivas que con motivo de la pandemia se pudieran crear, adoptar, modificar o extinguir. Por otro lado, se le dotó de facultades extraordinarias para que, en caso de necesidad, se pudiese requerir el uso de instalaciones como hoteles, moteles, gimnasios o cualquier espacio físico para la atención de pacientes u otros usos relacionados con la atención de la contingencia epidemiológica.³⁶

Otras acciones contempladas consistieron en la creación de un comité mixto entre la Secretaría de Salud del Estado y representantes de los hospitales privados en la entidad, para la compra o adquisición de equipo médico, medicamento e insumos de diverso tipo para enfrentar la contingencia. Por otro lado, el citado instrumento estableció la obligatoriedad de brindar servicios de atención a grupos vulnerables respecto de trastornos de carácter emocional. En el caso de las mujeres, además, se estableció la necesidad de desplegar protocolos de atención inmediata ante el posible recrudecimiento de casos de violencia de cualquier índole dentro de sus hogares.

Otro tema importante, abordado por el Decreto, es el de la prevención y atención a casos de discriminación en contra de prestadores de servicios a la salud. En este sentido, se destacó la obligación para desplegar acciones ante este tipo de situaciones y se señaló expresamente que dichos casos serían sancionados en los términos de la ley.

El artículo 13 del Decreto se enfocó a la búsqueda de la estabilidad de las obligaciones derivadas de arrendamientos. En este sentido, se estableció que durante el período que durara la contingencia, los contratos de arrendamiento celebrados no podrían ser modificados a efectos de aumentar los montos de las rentas. Además, se estableció que las rentas que hubieran sido afectadas con motivo de la contingencia serían objeto de prorrateo en los restantes meses del año, que correspondieran al período previsto por el propio contrato.

Por lo que respecta al ámbito de la seguridad pública, el Decreto estableció la obligación de la Secretaría de Seguridad Pública en la entidad para apoyar en el

³⁶ En este sentido algunos hoteles fueron habilitados para resguardar a pacientes que requirieran algún tipo de servicio de salud moderado, en tanto que otros fueron utilizados para brindar alojamiento temporal a médicos y personal que se encontraran relacionadas con la atención de pacientes con la enfermedad, a fin de preservar la salud de sus familias.

cumplimiento de la Declaratoria. Asimismo, se dispuso la necesidad de adoptar medidas para la preservación de la salud en las academias, institutos y centros de entrenamiento relacionados con la seguridad. Finalmente, se instruyó que se adoptaran medidas tanto para la vida interna de los Centros de Readaptación Social, como en lo concerniente a las visitas por parte de los familiares de los internos.

Finalmente, el Decreto realizó un llamado a los poderes legislativo y judicial, así como a órganos y entidades autónomas, para que en el ámbito de su competencia adoptaran las medidas pertinentes. También, conminó a los 72 municipios de la entidad para que, dentro de su ámbito territorial y en el marco de sus atribuciones, observaran las medidas dictadas, sin restringir las garantías individuales contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la respectiva de la entidad. Asimismo, se estableció que aquellos casos o situaciones no previstas serían resueltos por el Consejo Estatal de Salud, el Gabinete Económico o la propia Secretaría de Salud, haciendo estas determinaciones del conocimiento del titular del Poder Ejecutivo a efectos de su correspondiente publicación.³⁷

El mismo 25 de marzo, el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora, celebró una sesión extraordinaria en la que los magistrados acordaron adherirse a la Declaratoria de Emergencia Sanitaria Epidemiológica del ejecutivo, adoptando, entre otras, las siguientes medidas: 1) Suspensión del servicio de los órganos jurisdiccionales con excepción de los casos urgentes,³⁸ lo que conllevó a la correspondiente suspensión de plazos y términos;³⁹ 2) Organización de guardias

³⁷ Fue el caso, por ejemplo, del comunicado publicado el 27 de marzo en el BOE, a través del cual “se autoriza a las notarías públicas del Estado de Sonora, para que sus titulares o suplentes, sigan ejerciendo la función notarial en la demarcación territorial correspondiente durante la vigencia de la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria-epidemiológica Covid-19”, lo anterior ya que a través del citado instrumento se les reconoció el carácter de servicio público esencial. Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Edición Especial. Viernes 27 de marzo de 2020.

³⁸ Por disposición de la ley o bien a determinación del juez o magistrado. Asimismo, se estableció que no se suspendería la atención urgente a menores de edad, incapaces, mujeres o personas en estado de vulnerabilidad.

³⁹ En el caso de los procedimientos penales del sistema acusatorio oral las actividades y plazos se reanudaron a partir del 1 de julio (Acuerdo general número 05/2020. Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 48, Secc. II. Lunes 15 de junio de 2020). Por lo que respecta a las materias penal tradicional, justicia especializada para adolescentes y ejecución de sanciones, las actividades y plazos fueron reanudados a partir del 20 de julio (Acuerdo general número 09/2020. Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI, Número 1, Secc. I. Jueves 2 de julio del 2020). Por lo que respecta al resto de materias, con fecha 7 de septiembre se publicó en el BOE el Acuerdo General número 15/2020, mediante el cual se regula la etapa 2 del Plan de regreso gradual a la normalidad del servicio

de personal no mayores a 10 personas en cada sede judicial; 3) Restricción de acceso a usuarios a las instalaciones judiciales, salvo casos de trámites con carácter urgente; 3) Las audiencias que por razones legales fueran inevitables se celebrarían de forma privada; 4) Suspensión de eventos de 10 o más personas en las instalaciones del Poder Judicial; 5) Adopción de medidas de higiene y protocolos sanitarios.⁴⁰

Con fecha 30 de marzo, el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Sonora, determina la suspensión de actividades jurisdiccionales y administrativas, con la correspondiente suspensión de términos jurisdiccionales. Las actividades y plazos fueron reanudados a partir del 20 de abril bajo un esquema virtual, acordándose para ello la implementación de diversas herramientas tecnológicas para la celebración de sesiones, recepción de avisos y promociones, así como para la publicación de acuerdos y notificaciones. En el caso de las notificaciones personales, estas continuaron realizándose en los términos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora. Finalmente, tratándose de impugnaciones a las determinaciones de dicho órgano jurisdiccional, se habilitaron números telefónicos para hacer del conocimiento del personal de guardia y que este se encontrara preparado para su recepción de manera personal.⁴¹

Otro rubro que se vio afectado a causa de la pandemia fue el correspondiente a la obligación de los servidores públicos para la presentación de sus declaraciones de situación patrimonial y de intereses. En este sentido y con fecha 27 y 28 de abril, la Secretaría de la Contraloría General y el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, publicaron en el BOE acuerdos para justificar la no presentación de

de impartición de justicia en Sonora, respecto de las materias civil, civil especializada en arrendamiento inmobiliario, civil especializada en extinción de dominio, familiar y mercantil (Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI, Número 20, Secc. I. Lunes 7 de septiembre del 2020)

⁴⁰ Acta número 06/2020, mediante el cual el Poder Judicial del Estado de Sonora se adhiere al Decreto emitido por la Gobernadora Constitucional del Estado y en el cual se adoptan las medidas que contribuyen a la prevención y disminución del riesgo del posible contagio del virus Covid-19 (Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 26, Secc. I. Lunes 30 de marzo del 2020).

⁴¹ Acuerdo General del Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Sonora, que determina restablecer las funciones sustanciales de manera virtual, haciendo uso de tecnologías de la información, así como modificar las disposiciones tomadas en el similar emitido en fecha treinta de marzo del dos mil veinte, relativo a las medidas preventivas ante la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria-epidemiológica existentes en el Estado de Sonora, para prevenir, controlar, combatir y erradicar la existencia y transmisión del Covid-19.

las citadas obligaciones dentro de los plazos previstos por la ley y en tanto se mantuviera la emergencia sanitaria-epidemiológica.⁴²

El 10 de junio se publica en el BOE el “Decreto por el que la Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora emite las disposiciones para la implementación de los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2020, así como algunas otras disposiciones relacionadas al intervalo de la contingencia sanitaria epidemiológica y la reactivación económica para el Estado de Sonora”.⁴³

A través del citado instrumento, la titular del Poder Ejecutivo se adhirió a la estrategia del Gobierno Federal para la reapertura económica, consistente en la adopción de un esquema de semáforo sobre riesgo epidemiológico, cuyos resultados determinarían la apertura gradual de los distintos sectores económicos.⁴⁴ Asimismo, y reconociendo a los municipios como autoridad sanitaria, en los términos de la LSES, se establece su coparticipación en la implementación de las medidas adoptadas por el citado Decreto. Lo anterior significó que estos podrían, en el ámbito de su demarcación territorial y en coordinación con las autoridades locales, determinar las actividades económicas a liberarse, así como las características particulares para la interacción social, atendiendo en todo momento las indicaciones derivadas de la medición del riesgo epidemiológico. Lo anterior ocasionó algunas decisiones que suscitaron polémica, como la adopción de medidas restrictivas de derechos constitucionales básicos como el de la libertad de tránsito impuesta por el Ayuntamiento de Hermosillo.⁴⁵

⁴² Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 34, Secc. I. Lunes 27 de abril de 2020 y Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Edición Especial. Martes 28 de abril de 2020.

⁴³ El Decreto partió de reconocer dos realidades: por un lado, un pico en el número de contagios al momento de su adopción y por otra, una exigencia social para la reactivación de las actividades económicas.

⁴⁴ Al tenor de lo anterior se creó un órgano colegiado intersecretarial para el seguimiento, evaluación y supervisión de las medidas de las medidas de protección a la salud y reactivación económica, conformado por los titulares de las siguientes dependencias: Secretaría de economía; Secretaría del trabajo; Secretaría de salud; Secretaria de gobierno; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Seguridad Pública; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores el Estado de Sonora y Secretaría de Hacienda.

⁴⁵ Al tenor de lo anterior, el 15 de junio del 2020, el H. Ayuntamiento de Hermosillo, publica en el BOE algunas medidas para mitigar, en el ámbito territorial del municipio, la pandemia del Covid-19. En este sentido, la segunda medida en su apartado C, dispuso el establecimiento de “filtros sanitario-administrativos”, que impondrían multas a los

Por otro lado, el citado Decreto convocó a la constitución de un acuerdo o pacto general de los sectores público, social y privado, con el objeto de impulsar la reactivación económica a la vez que se instrumentaran medidas para la disminución de contagios. Entre las estrategias señaladas podemos destacar la simplificación administrativa de requisitos o elementos que obstaculizaran la obtención de permisos, licencias o autorizaciones, vinculadas con atracción de inversiones o la reactivación económica. Asimismo, se apuntó la necesidad de que las dependencias de la administración pública estatal participaran en la propuesta de modernización de reglamentos y normas, a fin de incentivar el establecimiento de empresas y se dispuso que las actividades del sector productivo podrían comenzar operaciones a reserva a reserva de la posterior obtención de la respectiva autorización. Por último, se dispuso la creación del Padrón Estatal de Supervisores en los Centros de Trabajo, a fin de contar con un responsable por cada unidad de producción en todo lo que tuviese que ver con los procesos de capacitación en materia de la nueva normalidad.⁴⁶

Por último, el 3 de julio se publica en el BOE el “Decreto por el que se aprueba la actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021”, mismo que incorpora un nuevo eje denominado “Eje Emergente Período Especial de Ajuste 2020-2021” y a

automovilistas cuando no justificaran la realización de una actividad de carácter esencial. Asimismo, se dispuso que se entregarían a los ciudadanos permisos de circulación en aquellos casos en los que justificaran el carácter esencial para el tránsito en sus vehículos. Esto desembocó en la tramitación de diversos amparos. En este sentido, el Juzgado Décimo de Distrito en la entidad rechazó otorgar la suspensión provisional, argumentando privilegiar el derecho a la salud por sobre la restricción a la movilidad; por otro lado, el Juzgado Segundo de Distrito otorgó la suspensión provisional al considerar que la medida adoptada por el Ayuntamiento no satisfacía la tercera etapa de un test de proporcionalidad, pues si lo que se buscaba era evitar las aglomeraciones de personas, existían medidas más efectivas como la imposición de apercibimientos o multas a quienes realizaran reuniones sociales. Si bien el ayuntamiento de Hermosillo promovió recursos de queja en contra de las suspensiones provisionales, estos fueron considerados infundados por los tribunales colegiados. A la fecha de corte del presente trabajo, la restricción a la movilidad ya había sido levantada, por lo que la mayor parte de dichos juicios se sobreesayeron por cesación de efectos en los términos de la fracción XXI del artículo 61 de la Ley de Amparo. Al respecto véase: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/toque-de-queda-provoca-amparos-en-hermosillo-sonora>; <https://www.uniradionoticias.com/noticias/hermosillo/604561/juez-niega-amparo-contra-restriccion-de-movilidad-en-hermosillo.html>; <https://www.uniradionoticias.com/noticias/hermosillo/604986/juez-otorga-amparos-contra-solicitud-de-salvoconducto.html>; <https://www.expreso.com.mx/seccion/hermosillo/199751-hermosillense-podra-transitar-en-la-tardes-sin-salvoconduto-juez-le-otorga-amparo.html>. Para una breve revisión de los elementos del test de proporcionalidad a la luz de la pandemia véase: Santiago Ibarra, Ángel Maximiliano, “COVID-19: ¿suspensión o limitación de derechos?”, *Hechos y Derechos*, México, 2020, núm. 56, marzo-abril de 2020, p. 2.

⁴⁶ Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Edición Especial. Miércoles 10 de junio de 2020.

través del cual se desarrollan 32 estrategias en las que son incorporadas las acciones implementadas para combatir los efectos de la pandemia en materia de salud, economía, pobreza, etc.⁴⁷ Finalmente, el 31 de agosto, fecha de corte del presente trabajo, el semáforo de alerta epidemiológica ubicó por primera vez a Sonora en el nivel amarillo, lo que significó la apertura de actividades esenciales y no esenciales, con atención a un número reducido de personas.

VI.- REFORMAS LEGISLATIVAS A CAUSA DEL COVID-19

Si bien la mayor parte de las medidas implementadas ante la pandemia del Covid-19 fueron de carácter administrativo, podemos identificar algunas de carácter legislativo. Entre las reformas legislativas efectuadas podemos destacar el Decreto número 110, mediante el cual se derogó el párrafo segundo y adicionó los párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo a la fracción III del artículo 16 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal 2020, mismo que originalmente autorizaba al Estado a contratar financiamientos por un monto de hasta 1,300 millones de pesos y que, con la reforma apuntada, permitió reasignar recursos a tareas relacionadas con la contingencia sanitaria, posibilitando disponer para ello de hasta un 40% de los recursos provenientes de los financiamientos contratados.⁴⁸

Asimismo, con fecha 7 de mayo del 2020, se publicó en el BOE el “Decreto número 112, que reformó y adicionó diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora y que tuvo como finalidad posibilitar que, ante declaratorias de emergencia, el Poder Legislativo en la entidad pudiera sesionar y votar de manera no presencial.⁴⁹ En un sentido similar y con fecha 15 de junio del 2020, se publicó en el BOE el Decreto número 118, que reformó y adicionó diversas disposiciones a la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal, para permitir que, ante situaciones de emergencia, los ayuntamientos pudieran sesionar de forma no presencial.⁵⁰ Finalmente, otra reforma fue la que se efectuó en la Ley de Agua para el Estado de Sonora, a fin de prohibir la suspensión del servicio de agua

⁴⁷ Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI, Edición Especial. Viernes 03 de julio de 2020

⁴⁸ Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 21, Secc. I. Jueves 16 de abril de 2020.

⁴⁹ Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 37, Secc. IV. Jueves 7 de mayo de 2020.

⁵⁰ Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 48, Secc. I. Lunes 15 de junio de 2020.

potable doméstica en el caso de declaraciones de emergencia o de contingencias de tipo sanitario.⁵¹

VII.- FEDERALISMO Y PANDEMIA: REFLEXIONES FINALES SOBRE LA IDONEIDAD DE LOS MECANISMOS LEGALES PARA ENFRENTAR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA EN EL ESTADO DE SONORA

Al cierre del mes de agosto de 2020, México contaba con más de 60 mil muertos a causa del Covid-19. Esta cifra se correspondía con lo que, para el Subsecretario de Promoción y Prevención de la Salud, Hugo López-Gatell-Ramírez, era un escenario catastrófico. Estos pésimos resultados en materia de gestión de la pandemia nos invitan a reflexionar sobre la capacidad de nuestro marco jurídico para hacer frente a este tipo de situaciones de emergencia. Al respecto, son dos las preguntas que trataremos de responder: ¿el marco jurídico en el Estado de Sonora contiene las previsiones necesarias para hacer frente, de manera ordenada y eficaz, a un fenómeno como el de la pandemia del Covid-19?, y ¿El derecho creado en este período tiene la capacidad de reaccionar adecuadamente frente a la emergencia?

Para responder a ello tenemos que partir de una realidad jurídico-política que nos condiciona: México es un Estado Federal. Por tanto, el éxito en la instrumentación de medidas, acciones y políticas para enfrentar retos como el de la pandemia, descansa sobre la existencia de una adecuada coordinación de acciones. Por tanto, la eficacia de lo que haga el gobierno federal se verá afectada por lo que hagan las entidades federativas y la eficacia de lo que hagan las entidades federativas, se verá afectada por la actuación del gobierno federal.

Al tenor de lo anterior, hemos de señalar que el federalismo mexicano tiene su fundamento constitucional en el artículo 40 de nuestra carta magna. Dicho precepto establece como voluntad del pueblo mexicano, la unión de Estados libres y soberanos en una federación establecida según los principios de la propia norma fundamental. No creemos equivocarnos, si afirmamos que la esencia de dicho federalismo reside en la distribución de competencias para el ejercicio del gobierno y particularmente en una distribución de carácter vertical y territorial.⁵²

La lógica del federalismo es doble: política y económica. Por un lado, se busca evitar la concentración del poder monopólico del gobierno. Por otro, se pretenden

⁵¹ Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCV, Número 48, Secc. I. Lunes 15 de junio de 2020.

⁵² Una introducción sencilla al tema se encuentra en: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Federalismo Mexicano*, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, núm. 3, México, SCJN, 2005.

minimizar los costos de agencia que, en la provisión de bienes públicos, conllevaría la existencia de una gran burocracia.⁵³ Asimismo, se persigue incentivar la competencia y la innovación para la solución de problemas públicos y finalmente se busca enfrentar de la mejor forma posible el problema de las externalidades.⁵⁴

Si bien la protección de la salud es un bien privado,⁵⁵ su preservación, sobre todo tratándose de enfermedades transmisibles, genera importantes externalidades positivas que justifican la intervención estatal.⁵⁶ El caso de las enfermedades infectocontagiosas es un buen ejemplo de ello. El beneficio de un diagnóstico y tratamiento temprano involucra no solo al individuo diagnosticado, sino que se extiende en una gran porción de la población que ve reducida su probabilidad de contagio. Sin embargo, a la hora de determinar si vale la pena o no invertir (y cuánto) en diagnósticos, tratamientos y medidas de prevención, las personas tomarán en cuenta solo la estructura de costos y beneficios privados y no el impacto positivo que ello tiene en el resto de la gente.

No es de extrañar, por tanto, que todos los países desarrollados tengan, en mayor o menor medida, sistemas de sanidad pública para garantizar la atención a grandes sectores de la población.⁵⁷ En el caso mexicano, además, la protección de la salud

⁵³ Entre más grande es una organización (y como un tipo de ellas podemos considerar a los gobiernos) mayores son los costos de monitoreo y control de los agentes por parte de los principales, siendo problemas como el del agente principal comúnmente fuente de ineficiencias que terminan afectado no solo la calidad de los productos y servicios brindados, sino que también dañan seriamente la estructura financiera de la organización. Lo anterior en un gobierno significa una pérdida de recursos que bien podrían aprovecharse en la provisión de bienes públicos.

⁵⁴ Al respecto véase: Posner, Richard, *El análisis económico del derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp.594-595.

⁵⁵ Contrario a lo que muchos sostienen, la protección a la salud no es un bien público. Recordemos, a efecto de sostener nuestra aseveración, que los bienes públicos comparten dos características definitorias: la no rivalidad en su consumo y la ausencia de medios para garantizar su exclusión a quienes no hayan pagado por ellos. El caso paradigmático de un bien público es la defensa nacional. Eso es así, ya que todos nos beneficiamos en una misma proporción de la seguridad que frente a invasores extranjeros nos brindan nuestras fuerzas armadas y desde un punto de vista logístico no podríamos excluir de dichos beneficios a aquellos mexicanos que no hubieran pagado por ellos a través del sistema impositivo. En cambio, es perfectamente posible pensar en la existencia de sistemas para la atención y prevención de enfermedades enteramente privados. En estos sistemas la atención que se recibe implica rivalidad. Por ejemplo, la cama de hospital o la vacuna que una persona obtiene ya no estará disponible para otra. Además, desde el punto logístico, es perfectamente posible excluir del acceso a ambas a quienes no haya pagado por ellas.

⁵⁶ Es decir, se trata de un bien preferente.

⁵⁷ Por ejemplo, dichos sistemas pueden establecer un determinado conjunto de coberturas médicas en función de las externalidades positivas que se puedan lograr respecto al resto de la población. Así, se entiende que la sanidad pública cuente con coberturas amplias para la atención de enfermedades cuyo contagio puede dañar seriamente no solo la salud de

se deriva del artículo 4 de la Constitución, mismo que la reconoce como un derecho humano. Para garantizar tal protección, el precepto en cuestión establece que la salubridad general será una materia en la que concurren la federación y los estados.⁵⁸ De una lectura de la fracción XV del artículo tercero de la Ley General de Salud, se desprende que la prevención y el control de enfermedades transmisibles es materia de salubridad general y por tanto de concurrencia.

Esta concurrencia de competencias es un concepto problemático, ya que, a diferencia de la clásica división entre competencias federales y estatales, se entra dentro de una lógica de competencias compartidas. En el caso mexicano, es la misma Ley General de Salud la que en su artículo 13, apartado B, fracción I, estipula que corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, organizar, operar, supervisar y evaluar los servicios de salubridad general a que se refieren distintas fracciones del artículo tercero de la misma ley, entre las que se incluye la fracción XV anteriormente señalada. Atendiendo este orden de ideas, el artículo 134 de la Ley General de Salud estipula que la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en sus distintos ámbitos de competencia, realizará actividades de vigilancia epidemiológica, prevención y control de enfermedades transmisibles, entre las que se destacan la influenza epidémica y otras infecciones agudas del aparato respiratorio, sin menos cabo, además, de aquellas que determine el Consejo de Salubridad General.⁵⁹

otras personas, sino que además supondría una mayor carga fiscal al propio sistema. Un ejemplo de esto sería la cobertura de padecimientos como los englobados en las enfermedades de transmisión sexual. En cambio, no será común encontrar coberturas médicas por parte del sector público, en casos donde las externalidades no son relevantes, como podría ser la cirugía estética no reconstructiva.

⁵⁸ “Artículo 4.- ...Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución...”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁹ Sobre el tema de la concurrencia federación-estados en materia de salud véase: Meliém Moctezuma, José y Vicente González, Esther, “Concurrencia de la Federación y las entidades federativas respecto del derecho a la protección de la salud”, en Gutiérrez Domínguez, Fernando (coord.), *Secretaría de Salud: la salud en la Constitución mexicana*, México, INEHRM, 2017, pp. 261-293. Otro análisis indispensable se puede encontrar en: Serna de la Garza, José María, “Federalismo: emergencia sanitaria y competencias en México”, en Barceló Rojas, Daniel Armando *et al* (coords.), *Covid 19 y parlamentarismo. Los parlamentos en cuarentena*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 95-102.

Lo anterior, en la lógica del federalismo ya apuntada, hace sentido, toda vez que bajo condiciones normales, son los Estados los que están en mejor capacidad para el diseño e implementación de programas de vigilancia y control epidemiológico en sus respectivos territorios. Lo anterior es así, ya que su respuesta puede ser más rápida ante la detección de brotes. Sin embargo, al tratarse de un evento fuera del ámbito de la normalidad, este no fue el caso del Covid-19.⁶⁰

El fracaso en la gestión de la pandemia en México, consideramos tiene sus raíces en la reticencia del Gobierno de la República para actuar con celeridad ante la situación que se venía. Recordemos también, que la recomendación inicial de la Organización Mundial de la Salud en materia de prevención se centró en la higiene personal y de espacios, en el distanciamiento social y en el empleo de cubrebocas. Esto último originó que los gobiernos de todo el mundo decretaran medidas de confinamiento, con diversa intensidad, para la población. Aquellos Estados que mejor se anticiparon, en términos generales, terminaron teniendo mejores resultados.

No fue este el caso de México, en donde el presidente Andrés Manuel López Obrador desestimó, a través de sus acciones, las recomendaciones emitidas por dicha institución. Particularmente, el Gobierno de México perdió tiempo muy valioso antes de transmitir a la población la necesidad de permanecer en casa y reducir la interacción social. Peor aún, el desprecio del presidente de la República al uso del cubrebocas envió una señal equivocada a la población y neutralizó muchos de los esfuerzos que a nivel estatal se efectuaban para hacer conciencia sobre la importancia de dicha herramienta.

Estas observaciones son pertinentes, toda vez que el valor del derecho es un valor esperado. Ello significa que las normas jurídicas valen, número uno en función de que estas sean aplicadas y número dos, en función de que esa aplicación sea adecuada. He aquí otro problema: ante la reticencia para actuar por parte del Gobierno Federal, la respuesta de las entidades federativas fue variada y caótica. Por un lado, esto rompió la unidad de la acción sanitaria que la pandemia exigía⁶¹ y por otro ocasionó incredulidad entre la población, respecto a la eficacia de las

⁶⁰ Recordemos que el brote de la nueva enfermedad ocurrió en el “otro lado del mundo” y que rápidamente se dispersó a través de los flujos migratorios. Al tratarse de un nuevo virus, no existía vacuna, ni tratamiento de alta eficacia para los casos de gravedad. Lo anterior, aunado a la tasa exponencial de contagios entre la población y a la especial vulnerabilidad de adultos mayores y personas con trastornos crónico-degenerativos de los cuáles México disputa el liderazgo a nivel mundial, la pandemia no puede considerarse un evento normal en cuanto a la función de prevención y control de enfermedades transmisibles por parte de las entidades federativas.

⁶¹ Cossío Díaz, José Ramón, “Acuerdos para la pandemia...”, *cit.*, p. 3.

medidas adoptadas por sus gobiernos locales.⁶² Consideramos, por tanto, que la pandemia demandaba, desde un inicio, una respuesta coordinada y homogénea liderada por el Gobierno de la República.

Por otro lado, medidas como la adoptada por el Ayuntamiento de Hermosillo, a través de la cual el ejercicio de la libertad de tránsito dependía de la obtención de un permiso de circulación expedido a juicio de la autoridad municipal, evidenció un delicado problema de violación a derechos constitucionales.⁶³ Si bien estas restricciones podrían hallar justificación como un medio eficaz para reducir la interacción social y por ende disminuir la tasa de contagios, de formularse tendrían que hacerse en el marco del artículo 29 de la Constitución. Aunque es riesgoso entrar al terreno de los contra factuales, consideramos hubiera sido de mayor efectividad una restricción parcial de ciertos derechos constitucionales, como las libertades de reunión o tránsito por un tiempo acotado, que las medidas de semi confinamiento que paralizaron la actividad económica durante semanas y que probaron no ser del todo efectivas para evitar llegar a unos altos índices de contagio.

Al tenor de lo hasta aquí argumentado, es que podemos concluir que si bien el marco jurídico sonorense contiene previsiones que permiten hacer frente a situaciones de emergencia como la pandemia de Covid-19 y que el derecho creado con motivo de la contingencia le ha dado ciertos márgenes de maniobra al Ejecutivo estatal, su calificación en términos de eficacia está acotada por las acciones u omisiones efectuadas desde el ámbito federal.⁶⁴

VIII.- Conclusiones

La pandemia del Covid-19 ha sido el principal reto que en materia de salud hemos enfrentado en las últimas décadas y sus secuelas económicas constituirán también uno de los principales retos para las finanzas nacionales en los próximos meses y años. En México, la protección a la salud es un derecho humano reconocido por el artículo 4 la Constitución y con el objeto de garantizar su protección, la propia norma

⁶² Sobre todo, en aquellos casos en donde los ciudadanos percibían que se trataba de medidas que no se estaban adoptando en otros lugares.

⁶³ Otros casos de restricción a derechos fundamentales son los que se presentaron en algunos municipios al comienzo de la contingencia. Al tenor de lo anterior, en el período comprendido entre el 20 y el 22 de marzo de 2020, diversos ayuntamientos anunciaron sin mayor formalidad toques de queda para la población durante la franja horaria nocturna. Para un detallado estudio de ello véase: Peña, Víctor, "Preparados para un virus nocturno: coronavirus, decisiones de política pública y vulneración de derechos en cinco municipios de Sonora, México, *Región y Sociedad*, México, año 32, 2020, pp. 1-25.

⁶⁴ Una breve crítica sobre la capacidad del derecho mexicano para reaccionar con eficacia ante la pandemia la podemos encontrar en: Astudillo, César, "El derecho de y ante la emergencia", *Hechos y Derechos*, México, núm. 57, mayo-junio de 2020.

fundamental establece que la salubridad general será una materia concurrente entre la federación y los estados.

Sin embargo, la pandemia del Covid-19, puso en evidencia algunas fallas y limitaciones de esa concurrencia. Lo anterior, toda vez que el marco constitucional y normativo para enfrentar situaciones de emergencia en los estados se ve acotado por lo que haga o deje de hacer la federación. Por tanto, la eficacia de los instrumentos y de los mecanismos legales y administrativos adoptados, estará limitada por variables dependientes de la actuación federal.

Por lo anterior, consideramos que la pandemia del Covid-19, abrió una ventana de oportunidad para una discusión nacional, sosegada y con un profundo espíritu federalista, sobre la pertinencia de construir mejores esquemas para la cooperación y coordinación entre la federación y los estados en situaciones de emergencia. Asimismo, se hace pertinente revisar el marco de responsabilidad del ejecutivo federal y de los ejecutivos estatales, ante posibles omisiones en su responsabilidad de procurar una adecuada atención a la salud de la población, particularmente en situaciones de emergencia o contingencia sanitario-epidemiológica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cossío Díaz, José Ramón, “Acuerdos para la pandemia en México”, *Hechos y Derechos*, México, núm. 56, marzo-abril de 2020.

_____ “Connotaciones del coronavirus”, *Hechos y Derechos*, México, núm. 56, marzo-abril de 2020

Meliem Moctezuma, José y Vicente González, Esther, “Concurrencia de la Federación y las entidades federativas respecto del derecho a la protección de la salud”, en Gutiérrez Domínguez, Fernando (coord.), *Secretaría de Salud: la salud en la Constitución mexicana*, México, INEHRM, 2017

Organización mundial de la salud OMS Reportes de situación de la organización mundial de la salud disponibles en: <https://www.who.int/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports> (última consulta: 23 de agosto de 2020).

Peña, Víctor, “Preparados para un virus nocturno: coronavirus, decisiones de política pública y vulneración de derechos en cinco municipios de Sonora, México”, *Región y Sociedad*, México, año 32, 2020, pp. 1-25.

Posner, Richard, *El análisis económico del derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp.594-595.

Salazar Ugarte, Pedro, "Cuando la realidad se impone", *Hechos y Derechos*, México, núm. 56, marzo-abril de 2020.

Santiago Ibarra, Ángel Maximiliano, "COVID-19: ¿suspensión o limitación de derechos?", *Hechos y Derechos*, México, 2020, núm. 56, marzo-abril de 2020

Serna de la Garza, José María, "Federalismo: emergencia sanitaria y competencias en México", en Barceló Rojas, Daniel Armando *et al* (coords.), *Covid 19 y parlamentarismo. Los parlamentos en cuarentena*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Federalismo Mexicano*, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, núm. 3, México, SCJN, 2005